Roberto Mangabeira Unger

A SEGUNDA VIA

presente e futuro do Brasil

A FORMA DE GOVERNO QUE CONVÉM AO BRASIL*

Os dois grandes problemas estruturais do país: a ameaça

Nosso debate constitucional deve começar pela tentativa de compreender, enfrentar e resolver os grandes problemas estruturais que degradam o Brasil. O que se vê, em geral, é o embate de pequenas ambições, confundidas e agravadas por superstições institucionais. Assim, os militares querem comando forte e imaginam que só presidencialismo tradicional pode assegurá-lo. Os pequenos partidos ou tendências partidárias favorecem o regime parlamentarista, em parte porque nele esperam compensar a fraqueza de sua base eleitoral pela sua perícia em articulação parlamentar. Os partidários dos principais candidatos presidenciais desejam o presidencialismo comum, confiantes de que, uma vez no Palácio, poderão usar os imensos poderes presidenciais para levar de roldão os defeitos do regime herdado. Os inimigos dos candidatos, no Congresso e nos meios de comunicação, querem a qualquer custo evitar o presidencialismo e promovem uma leitura da nossa história política que atribui ao regime presidencialista a culpa quase exclusiva pelas grandes crises que continuam nascendo do entrechoque entre instituições formalmente democráticas e uma estrutura social enraizadamente oligárquica. E, enquanto todos alegam estar atentos às peculiaridades do Brasil, continuam a rodar, melancolicamente, num pequeno círculo de soluções institucionais conhecidas e comprovadas nos Estados Unidos e em alguns países europeus.

Quase todos falam como se a única coisa que pudéssemos fazer, ao instituir uma nova forma de governo, fosse mudar o equilíbrio relativo entre os poderes do presidente e do Congresso, como se não houvesse maneiras radicalmente diferentes de reconciliar o poder presidencial com o reforço da influência parlamentar, como se tal reforço implicasse, necessariamente, o

* Publicado na *Folha de S.Paulo* entre 28 de janeiro e 22 de fevereiro de 1988.

esvaziamento do poder transformador da Presidência e, sobretudo, como se fosse sensato pensar e falar de tudo isso sem partir das realidades estruturais específicas do Brasil. Desgraçado o país em que a falta de idéias originais, perpetuada pelo servilismo cultural das elites, agrava o jogo dos pequenos interesses de facção, que seriam menos perigosos se fossem mais esclarecidos.

Há dois grandes problemas estruturais que representam o ponto de partida para qualquer reflexão sobre a reorganização constitucional do país: um ciclo político que se repete e uma grande divisão econômica e social que se perpetua. Não se pode compreender nem o ciclo nem o dualismo sem compreender como se entrelaçam. A dificuldade fundamental da democracia entre nós está nisso: só a prática democrática pode resolver os dois problemas estruturais, mas enquanto eles persistem não pode haver democracia segura no Brasil. Como romper esse círculo vicioso?

Ocupa a primeira fase do ciclo político um governo moderado subseqüente a um período de autoritarismo político e a reação social. Esse governo procura administrar uma democracia relativa sem ameaçar a ordem social constituída. Encara o poder público como um meio de satisfazer e reconciliar os diferentes segmentos das elites brasileiras de uma forma que seja pelo menos aceitável ao resto do país. No melhor dos casos, o governo moderado tenta suavizar as conseqüências do dualismo econômico e social, montando programas de assistência social e regional, financiados com recursos extraídos do setor moderno. Mas comumente, porém, pratica uma política inconseqüente, que promete tudo a todo mundo, utilizando dinheiro impresso pelo Tesouro e dinheiro emprestado do estrangeiro para fazer um arremedo do que ele deixa de fazer por meio da redistribuição da riqueza e da reorientação do perfil da produção e do consumo. O resultado é a desordem econômica, que acaba por parar o crescimento e por subverter o mais modesto assistencialismo do Estado. Enquanto a oligarquia nacional e as elites locais continuam seus macetes e sua matreirice, progride no país uma escalada de expectativas frustradas. A impopularidade do governo acaba por dividir os políticos que sustentavam o esquema palaciano.

Começa, então, a segunda fase do ciclo político, possibilitada pela eleição presidencial, dotada entre nós de traços marcadamente plebiscitários. Na eleição presidencial – de longe a mais importante e a menos controlada de todas – o país elege um líder popular que promete mundos e fundos a todos, sobretudo à massa desamparada. O eleitorado escolhe quem mais pareça opor-se ao estado atual das coisas, julgando, bem ou mal, as intenções reais, geralmente ocultas debaixo de um palavrório indistinto.

Mas, como se tem repetidamente demonstrado na história do nosso presidencialismo plebiscitário, é mais fácil eleger esse líder popular do que eleger um Congresso que lhe dê respaldo e muito mais fácil do que organizar as partes desorganizadas da sociedade. Ao investir-se no cargo, o novo presidente

encontra, por toda parte, uma amedrontada mistura de dependência dos seus favores e hostilidade aos seus planos de reforma. Apesar de todo o seu poder de influenciar e corromper, o presidente descobre que não tem força suficiente para conseguir a aceitação de suas propostas. Enfrenta, então, uma escolha inescapável. Se capitula às elites e prossegue no caminho de um assistencialismo ocasional, pode estar certo de que outra liderança surgirá para acusá-lo de traição e para repetir a mesma experiência e a mesma trajetória.

A alternativa do presidente é apelar às massas desorganizadas e aos setores organizados da pequena burguesia e da aristocracia operária. Ao optar por essa alternativa, ele dá início à terceira e fatídica etapa do ciclo. Os investidores nacionais e estrangeiros retraem-se. Os meios de comunicação fazem oposição implacável. As classes médias, fora das faixas organizadas e radicalizadas da pequena burguesia, começam a unir-se contra o governo. Ficam aterrorizadas por um vocabulário de agitação que, embora não corresponda, no seu extremismo, a uma ameaça séria à ordem social estabelecida, inspira quebras da deferência social que os pequenos graúdos estão acostumados a receber dos seus subordinados. Unida a classe média contra o governo, num clima de recessão econômica, conspiração de elite e intervenção estrangeira, une-se, também, o oficialato militar. Dá-se o golpe de Estado, que já encontra o país exausto e descrente.

Esse ciclo político submete-nos ao desastre periódico das ditaduras e frustra os esforços para realizar uma democracia mais plena no país. Nega-nos condições para resolvermos nosso outro grande problema estrutural: a divisão econômica e social dos brasileiros. Deixa-nos uma espécie de permanente menoridade nacional, que humilha as classes educadas e abastadas e condena os pobres e os ignorantes ao abandono.

E o dualismo econômico? Os adjetivos "moderno" e "tradicional" não traduzem a gravidade dessa separação entre dois mundos sociais. Dão a falsa impressão de que se trata de dois setores situados numa mesma linha evolutiva, quando, na verdade, coexistem e se perpetuam reciprocamente.

De um lado, está o setor moderno e organizado, beneficiado por acesso a capital, mercados e tecnologia e bafejado pelos favores do Estado. Abrange as grandes empresas públicas e privadas, nacionais e estrangeiras. É o setor que inclui também as pequenas indústrias, as fazendas e os serviços que já manipulam linhas de crédito, dispõem de força de trabalho adestrada e transicionam num mercado nacional e internacional. Sobretudo, é um setor que emprega apenas uma pequena parte da população adulta do país.

De outro lado, está o setor que vive à míngua de acesso a mercados, a capital e a tecnologia. É nele que trabalha a grande maioria dos brasileiros. Abrange tanto a parte atrasada da agricultura como a imensa periferia econômica de pequenos empreendimentos e serviços descapitalizados e precários que proliferam no meio das nossas grandes cidades, dando conteúdo econô-

mico específico ao nosso urbanismo desordenado e parasitário. E ganha cores mais carregadas, porque à divisão social e econômica se sobrepõem divisões raciais e regionais que multiplicam a distância entre os dois mundos.

O segundo setor liga-se ao primeiro como um conglomerado de consumidores dos resíduos do que se produz na economia moderna e como fonte quase inesgotável daquilo que os marxistas chamam um exército de reserva de trabalho. O primeiro setor não é, como gostam de pensar os apologistas, uma locomotiva a puxar o segundo. É antes uma edificação tosca, aparentando mais solidez do que de fato possui, porque se vicia na dependência do segundo setor e porque tanto os chefes como os empregados que nele trabalham carregam as deformações da sociedade excluída e excludente que os cerca.

Uma conseqüência do dualismo é o estreitamento das nossas oportunidades de manter, a longo prazo, um crescimento econômico relativamente estável. Desperdiçam-se os talentos, os esforços e as próprias vidas da maioria dos brasileiros enquanto se absorvem cuidados na tentativa de manter os diques políticos, econômicos e culturais que protegem o primeiro mundo brasileiro contra o perigo de ser inundado pelo segundo mundo. Outra conseqüência é que a desigualdade extrema enraíza-se na própria estrutura da nossa economia. A economia cresce pelo setor favorecido. Quanto mais ela cresce, mais ela se torna desigual. A desigualdade encaixa-se no perfil da produção e no perfil do consumo. O respeito pelas regras econômicas criadas pelo dualismo acaba parecendo um imperativo da gestão racional da economia.

À medida que aumenta a desigualdade, o Estado intervém na estrita medida tolerada pelo crescimento econômico precário e pelos compromissos com os interesses das elites que possuem e governam o país. Se esse assistencialismo, financiado à base de excedentes ocasionais, é fraco demais para debelar os extremos da desigualdade, ele é forte bastante para reduzir boa parte da população a uma condição de clientela. Por um paradoxo que não se tem devidamente apreciado, o dualismo deixa suas marcas na própria estrutura assistencialista: muitos dos nossos programas de previdência social e ajuda médica dividem-se entre os que se dirigem aos trabalhadores do setor moderno e os que sobram para os outros, a massa flutuante do Brasil, condenada a viver num purgatório coletivo de fim incerto, pagando por pecados que outros – seus dominadores – cometeram.

Tragicamente para o país, as principais doutrinas progressistas desenvolvidas ou adotadas no Brasil tomaram o dualismo por dado, quando não contribuíram para fortalecê-lo. É o caso do programa ISEBiano* de aliança entre o

---

* O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) foi uma entidade de ensino e pesquisa criada em 1955, que gozou de grande prestígio durante o governo de Juscelino Kubitschek. O ISEB foi propagador de doutrinas associadas às políticas nacional-desenvolvimentistas promovidas pelo governo de Kubitschek. Foi extinto em 1964.

governo central, a burguesia nacional e o operariado do setor de ponta; do desenvolvimentismo nacionalista e popular dos presidentes plebiscitários da República de 1946, que favorecia, através do protecionismo indiscriminado, o empresariado e o operariado industriais, sacrificava os interesses agrários e tolerava a crescente disparidade entre os padrões do consumo do Brasil moderno e do Brasil excluído; do marxismo ortodoxo, que vê os processos historicamente conhecidos de concentração agrária e industrial como o caminho que a dialética da história há de trilhar; e do novo obreirismo paulista, que quer construir sobre o operariado industrial de São Paulo e sobre os setores radicalizados da pequena burguesia, insistentes aquele e estes na manutenção de seus privilégios relativos dentro da massa trabalhadora, uma esquerda de perfil europeu. O predomínio de tais doutrinas desarmou-nos para a tarefa de estabelecer, pouco a pouco, as instituições econômicas que nos libertariam do dualismo. E desaguou no vocabulário contemporâneo da política anti-recessiva e dos pactos sociais, nos quais se subentendem: crescimento dentro da estrutura econômica existente e acordo entre os interlocutores organizados e, portanto, privilegiados da economia brasileira.

Os dois grandes problemas estruturais do Brasil – o ciclo político e o dualismo econômico – reforçam-se mutuamente. De um lado, o dualismo econômico mantém as condições sociais e culturais que facilitam a reprodução do ciclo político. De outro lado, porém, a permanência do ciclo político impede o surgimento de qualquer governo suficientemente forte e estável para executar reformas capazes de desmantelar as estruturas do dualismo econômico. Há muitas maneiras de escapar da nossa estrutura econômica cândida e hierárquica, algumas mais transformadoras do que outras. Mas a repetição do ciclo exclui todas as soluções viáveis: todos os programas transformadores que sejam decisivos e possam gozar de respaldo popular sólido.

Os dois grandes problemas estruturais do país: a resposta

A grande tarefa da reforma constitucional no Brasil atual é contribuir à superação do ciclo político, pois há pouco que uma constituição pode fazer diretamente para liquidar o dualismo econômico. A mera ampliação do elenco de direitos sociais pode ter, no contexto do dualismo econômico, o efeito perverso de agravar o dualismo em vez de moderá-lo. Assim, por exemplo, a extensão da estabilidade no emprego vem beneficiar os que trabalham no setor organizado da economia. Embora dê a esses trabalhadores melhores condições para resistir a seus empregadores, também agrava a disparidade entre eles e os excluídos. Se a nova constituição criar os mecanismos institucionais próprios para ajudar a romper o catastrófico ciclo político, ela terá dado um passo decisivo para a criação de uma democracia cujos governos

tas por governos, com ampla sustentação popular, que não tenham que escolher entre a infidelidade a seus compromissos mudancistas e a infidelidade às regras constitucionais do jogo do poder. A inovação constitucional é, portanto, um meio imediato para a ruptura do ciclo político e um meio remoto para a superação do dualismo econômico.

Como pensar sobre a reorganização constitucional do país

A eleição presidencial, dentro do regime presidencialista, tem servido entre nós como a arma de ataque mais direto ao controle oligárquico do poder. É a eleição menos sujeita às influências oligárquicas locais, menos submersa nos mecanismos de clientelismo e gratidão. Paradoxalmente, nas condições das campanhas intensamente televisivas, o próprio personalismo da opção permite aos eleitores fazerem um julgamento mais seguro das verdadeiras intenções dos candidatos. Falando dia após dia, acabam por não poder esconder seus propósitos. Num país amaldiçoado por uma impostura ideológica generalizada, em que quase todos falam a mesma linguagem vagamente nacionalista e redistributivista, e em que os compromissos programáticos dos partidos costumam ser confusos, levianos e hipócritas, a oportunidade de avaliar e comparar de perto alguns indivíduos representa uma ocasião para descobrir o que os candidatos realmente querem, sejam quais forem seus compromissos retóricos.

Sem levar em conta o extraordinário significado da eleição presidencial como instrumento de afirmação da vontade popular contra a ordem reinante no país e seus beneficiários, não se compreenderia a força do clamor pelas diretas. É o reconhecimento desse desejo universal de votar para presidente que obriga os inimigos realistas do regime presidencialista a proporem um sistema híbrido.

Reconhecer que a eleição presidencial é menos suscetível de manipulação do que as outras não é acreditar na infalibilidade do eleitorado. O eleitorado pode cometer, e no curso da nossa experiência relativamente breve de presidencialismo plebiscitário tem cometido, erros graves na escolha do presidente. Dadas a ignorância e a dependência em que se mantém a maioria dos brasileiros e a estreiteza das opções que lhes têm sido oferecidas, surpreende que não hajam errado mais gravemente. O que devemos procurar, porém, é o regime em que os brasileiros e as brasileiras comuns mais facilmente encontrarão os meios políticos para se libertarem dessa ignorância e dessa dependência e para ampliarem essas opções. Não há de ser por um sistema de governo que facilite as tutelas supostamente esclarecidas. O presidencialismo plebiscitário é um jogo de alto risco, mas até agora tem sido a única alternativa ao jogo oligárquico.

Se a eleição presidencial é a menos controlável, ela também ataca o poder no seu cerne; todas as partes do sistema de poder começam a sacudir com a mera perspectiva de que está em jogo seu ponto central e superior. De repente, todos os privilegiados que se agasalharam ao poder descobrem que a fonte das benesses lhes pode ser fechada.

Ao avaliar o libelo contra o regime presidencialista é preciso, portanto, começar por separar os pontos legítimos dos espúrios. Legítimo é o reclamo que nosso presidencialismo tradicional deixa o presidente eleito forte para agraciar ou punir e fraco para transformar. Facilita, por isso mesmo, o constante ressurgimento de impasses que detonam os estágios críticos do ciclo político. Falsa é a idéia de que a sucessão presidencial é por si só responsável pela crise.

Dizer que a eleição presidencial plebiscitária produz a crise periódica do nosso sistema político é confundir causas profundas e causas derivadas. Sem eleição presidencial plebiscitária, não haveria grande crise política em torno da conquista do poder supremo, mas só porque não haveria oportunidade para conquistar, em favor de partidos e movimentos inconfiáveis às elites brasileiras, o núcleo central do poder. A tranqüilidade resultante seria ilusória; a frustração popular cresceria sob a tampa de um regime pseudoparlamentarista, que muito mais facilmente se amoldaria, nas condições atuais da nossa vida política, aos acordos das elites. Seria a paz dos túmulos, em meio a uma constante, porém superficial agitação partidária, superficial até que substituída pelas comoções mais graves, que a impotência para transformar o país ensejaria.

Um segundo ponto de partida para o raciocínio constitucional é que o regime presidencialista tradicional, tal como tem existido entre nós, sofre de dois grandes defeitos, estreitamente relacionados. Não são, caracteristicamente, os problemas que têm preocupado a recente polêmica contra o presidencialismo. O fato crucial a compreender é que esses defeitos não são, como logo adiante mostro, o preço inevitável das vantagens democratizantes do presidencialismo. Devemos e podemos instituir um regime que evite esses vícios sem, contudo, abrir mão do potencial antioligárquico do presidencialismo – a oportunidade de furar o cerco elitista ao poder.

Sob o regime presidencialista tradicional, o presidente eleito é forte para agraciar os amigos e prejudicar os inimigos. Tão forte que, num país acostumado a viver dos favores do Estado, a concentração de poderes no cargo presidencial representa um instrumento quase irresistível de corrupção, deixando boa parte da sociedade numa passiva expectativa clientelista. Num país fracamente organizado como o nosso, muitos ficam cabisbaixos, sob o temor e o fascínio do grande sátrapa do Planalto. Essa influência desmedida resulta em parte do controle que o presidente exerce sobre recursos financeiros e em parte do infindável número de cargos públicos à sua disposição.

Mas ao mesmo tempo que o presidente é forte para servir como grande patrão, ele é fraco para sustentar projetos efetivamente transformadores. Tal fraqueza constitui o segundo grande defeito do presidencialismo tradicional e desempenha papel básico na deflagração da nossa crise política característica. Ademais, esse direito está tão estreitamente ligado à utilidade para nós do regime presidencialista que pode à primeira vista parecer inseparável dela.

Justamente porque a eleição presidencial é menos facilmente controlável, é provável que, eleito um presidente comprometido com reformas de envergadura, ele encontre entrincheirada no Congresso uma maioria criptoconservadora. É preciso lembrar que essa não é uma peculiaridade do presidencialismo brasileiro. Apenas agrava uma característica que fez parte intencional do regime presidencialista desde a sua criação nos Estados Unidos. Pois a mecânica tradicional da separação de poderes integrou o aparato de um liberalismo pré-democrático ou protodemocrático – de um pensamento que procurava deliberadamente dificultar toda tentativa de usar o poder público para transformar radicalmente a sociedade em qualquer direção que fosse.

É próprio desse regime presidencialista, de separação e entrechoque dos poderes, traçar uma equivalência grosseira entre a ambição transformadora de um projeto político de qualquer governante ou partido e a severidade dos obstáculos constitucionais que se antepõem à execução desse projeto. O presidencialismo tradicional nada faz para facilitar a resolução de um impasse configurado entre um presidente que propõe reformas e uma maioria congressual que as resiste. Pelo contrário, é do espírito desse sistema facilitar a perpetuação de tais impasses, estabelecendo um vínculo, bem a modo do liberalismo semidemocrático, entre a maneira de disciplinar o poder e o desestímulo ao uso do governo para mudar a sociedade. E é justamente aí que se instaura a fase decisiva do nosso ciclo político.

O terceiro ponto de partida para a transformação da estrutura constitucional do Brasil é a negação de um lugar-comum que constantemente desorienta o debate constitucional no Brasil. É a idéia de que o reforço do poder do Congresso, e até mesmo dos Estados e dos Municípios, faz-se inevitavelmente pelo esvaziamento dos poderes da presidência. Como tantas idéias aparentemente óbvias, essa crença é falsa; não há uma relação inversa simples entre poder presidencial e poder congressual. Se a capacidade presidencial de premiar e castigar representa, inevitavelmente, um constrangimento às benesses sob controle parlamentar, o mesmo não se pode dizer dos poderes que permitiriam ao presidente executar programas de grande conteúdo transformador. Como adiante se verá, estes antes exigiriam do que impediriam o reforço dos poderes do Congresso. Mas para avançar nessa linha é preciso reformular a fundo os métodos tradicionais de separação e equilíbrio de poderes que os constitucionalistas americanos nos legaram. Já vivemos

sob o temor de muitas influências armadas e desarmadas. Se também temermos o exercício político da imaginação construtiva, jamais criaremos instituições que possam romper o ciclo político brasileiro.

As falsas soluções

Instituir nas condições atuais do país um regime parlamentarista seria, de certa forma, uma maneira de suspender temporariamente o ciclo político brasileiro – governo conservador desacreditado, governo popular frustrado, golpe e ditadura – mas só à custa de preparar a volta do ciclo numa forma muito mais catastrófica. Não ocorreria a grande luta sobre a sucessão presidencial nem se daria o impasse perigoso entre o presidente popular eleito e uma maioria congressual hostil. Evitar-se-iam esses males, contudo, por uma forma que ensejaria perigos maiores. O resultado mais provável seria uma série de governos que, ainda que gozando de respaldo político-partidário, atolariam nos meios-termos, nas pequenas negociações e acomodações, enquanto ficariam sem tratamento eficaz os problemas estruturais do país – governos que dariam um pouco a cada um. Dir-se-á que é a rotina própria de regimes democráticos modernos. Só que a aceitação dessa rotina, num meio social de tremendas desigualdades, impediria o surgimento de um governo capaz de liderar o país em direção a uma estrutura social que sustentasse a democracia política e desse vida e estabilidade às instituições republicanas. É como se se prolongasse aquele primeiro estágio do ciclo político em que, sob qualquer disfarce ideológico, governos fundamentalmente fracos e conservadores deixam aumentar o divórcio entre o Estado e a nação e agravar-se a desorganização da economia. Quando vierem os estágios posteriores do ciclo virão, portanto, muito piores.

Argumenta-se que só sob o parlamentarismo é que nossos partidos se fortalecerão até que possam servir como agentes de programas transformadores sérios. Mas esse argumento desconhece o círculo vicioso que se estabelece entre o ciclo político e o dualismo econômico: a impotência transformadora dos governos deixa intocado o dualismo enquanto o dualismo destrói a base social necessária a governos capazes e partidos conseqüentes. A mera exaltação constitucional do poder parlamentar não basta para cortar esse nó górdio. Não se trata de um argumento universal contra o parlamentarismo; trata-se de uma interpretação das exigências institucionais da nossa circunstância histórica atual.

Para se ter uma idéia do que significaria para nós parlamentarismo vale considerar a experiência de um país que compartilha conosco, ainda que em muito menor grau, o dualismo econômico, social e regional. A Itália tem conseguido afirmar-se como democracia e como economia, apesar dos seus

governos vacilantes ou acomodados, porque o seu dualismo sempre foi muito menos terrível do que o nosso e porque a sua sociedade sempre foi muito mais organizada, e portanto muito menos passiva, do que a nossa. E apesar disso paga o preço por uma estrutura institucional imprópria à criação de governos capazes de desmantelarem efetivamente o dualismo italiano.

Muito pior ainda do que o parlamentarismo puro seria para nós a espécie de regime híbrido proposta inicialmente no anteprojeto constitucional.* Não se trata de uma objeção genérica a regimes mistos; pelo contrário, como adiante argumento, a solução constitucional mais indicada para o Brasil é também híbrida e também consagra uma certa parlamentarização do presidencialismo, só que por mecanismos e com conseqüências completamente diferentes daqueles que norteiam a proposta da Assembléia. Essa proposta torna praticamente obrigatórios os conflitos de poder entre o presidente, o primeiro-ministro e o Congresso: um presidente que, ainda mais no regime da eleição em dois turnos, chega ao cargo com um mandato popular incomparável mas que logo descobre estar num brejo de poderes esvaziados e incertos; um primeiro-ministro a quem se confia a chefia do governo mas que se vê espremido entre as exigências do Congresso e as frustrações do presidente; e um Parlamento que não sabe se pode ou não tratar o Conselho de Ministros como instrumento da política endossada pela eventual maioria parlamentar. O país se encontraria, tal como ele se encontra hoje, sem governo e sem oposição, só que o mal estaria institucionalmente perpetuado.

O mais grave, porém, é que esse regime eclético aceleraria o ciclo político em vez de rompê-lo. Se o parlamentarismo puro teria entre nós o efeito de prolongar a primeira fase do ciclo – aquela do governo conservador indeciso e impopular que segue um período autoritário – com o agravamento conseqüente das etapas posteriores, o regime misto que se propõe teria o resultado oposto – o de acelerar o ciclo a antecipar a crise. Pois eleito um líder popular com a legitimação do único sufrágio nacional inequívoco, logo se veria frustrado pelos severos constrangimentos do regime híbrido se é que não haja sido já eleito com a disposição anunciada de desafiá-los. Procuraria modificá-los na prática ou promover um plebiscito para derrogá-los e, de uma maneira ou outra, seu esforço pareceria aos adversários políticos uma agitação fora das instituições e contra elas. Assim, a crise pré-golpista dar-se-ia sobre a tentativa de mudar as regras do jogo em vez de dar-se, como nas formas normais do ciclo, sobre as propostas de reforma econômica e social.

Nossas elites políticas sempre se especializaram em soluções engenhosas de meio-termo, muitas vezes agasalhadas num arranjo de imitações do que se faz

* O regime híbrido do anteprojeto de constituição redigido pela comissão presidencial.

em outros países admirados. Às vezes, tais soluções disfarçam ou adiam os enfrentamentos. Às vezes, não. A proposta atual do semipresidencialismo é um caso claro do não.

A verdadeira solução

A verdadeira solução – a solução que o país requer para resolver seus dois maiores problemas estruturais: o ciclo político e o dualismo econômico – já está implícita na argumentação dos artigos anteriores dessa série. É preciso manter o regime presidencialista mas curá-lo, ao mesmo tempo, dos seríssimos defeitos que ele tem demonstrado no nosso meio: o surgimento de impasses entre o presidente popular eleito e a maioria congressual hostil e a estranha inversão que torna o presidente forte para apadrinhar e fraco para transformar. O que proponho de certa forma também configura uma mistura de elementos dos regimes presidencialista e parlamentarista, porém, de conteúdo e resultado radicalmente diferentes daqueles que têm marcado as propostas de sistema, acompanhados de uma breve argumentação que os relaciona às idéias até aqui discutidas.

• O presidente será eleito pelo voto majoritário e a eleição presidencial se desenrolará com o máximo de acesso dos candidatos aos meios de comunicação de massa. O sistema de dois turnos, embora às vezes imaginado como maneira que a direita tem para barrar a ascensão de candidatos de esquerda, funcionará para assegurar que o presidente eleito goze da legitimidade necessária a uma atuação programática decisiva, seja qual for seu perfil ideológico.

• O Congresso, como se tem proposto, terá a faculdade de censurar um ministro por simples maioria e assim obrigar o presidente a substituí-lo. Não se trata apenas de uma medida destinada a reforçar o Congresso. É também uma maneira de evitar que as disputas entre o presidente e o Congresso se dissipem em muitas querelas desconexas e de canalizá-las para o debate central sobre a proposta programática do governo. Um presidente não deve usar a prática de seus ministros como maneira de ir executando às escondidas ou em pedacinhos o programa transformador que não haja sido ainda aceito pelo Congresso ou pelo eleitorado, devidamente consultado pelos meios institucionais descritos abaixo. O poder de censurar e remover o ministro que assim se conduza é o instrumento eficiente para prevenir esse resultado.

• Far-se-á uma distinção entre a legislação ordinária, quer iniciada pelo Congresso quer pelo presidente e seus ministros, e a proposta programática do governo: as propostas básicas de reforma com que pretende ele honrar o programa para cuja execução ele foi eleito. Em cada sessão legislativa, a pro-

posta programática corre por um regime legislativo especial, com precedência sobre a legislação ordinária. O debate sobre essa proposta programática central há de ser o centro do conflito político no país. Pois cada proposta programática dessas vem a ser uma hipótese concreta sobre a melhor maneira de resolver nossos problemas estruturais. Focalizar o debate político na apreciação de tais propostas é ajudar a assegurar que o Brasil tenha um governo e uma oposição e que sua vida política não se perca em pequenas manobras e iniciativas isoladas, que deixam incólumes os constrangimentos estruturais à democratização do país.

A proposta programática não pode ser livremente refeita ou diluída pelo Congresso. O Congresso tem de aceitá-la ou rejeitá-la ou chegar a um acordo com o presidente sobre uma maneira de revisá-la que a torne aceitável. Na hipótese de rejeição ou de falta de acordo, surge o impasse que tem sido entre nós o desencadeador da fase crítica do nosso ciclo político. As outras partes dessa proposta institucional destinam-se a resolver tais impasses de uma maneira que possibilite o uso do poder para romper o ciclo político e corrigir o dualismo econômico.

• Se a proposta programática do governo for rejeitada ou não houver acordo entre o presidente e o Congresso sobre sua modificação, o presidente e o Congresso poderão concordar sobre a realização de um plebiscito para resolver o impasse surgido. Se o plebiscito pudesse ser convocado unilateralmente pelo presidente e só por ele, a realização do plebiscito serviria de instrumento ao cesarismo populista: a prática pela qual o líder, na condição de chefe de governo, apela diretamente para as massas para apoiá-lo na disputa com as outras instituições constituídas do Estado e da sociedade. Tal prática confirmaria o ciclo político em vez de resolvê-lo: o apelo plebiscitário seria resistido como uma agitação demagógica extra-institucional e a sociedade e os partidos careceriam de oportunidade para se organizarem.

Não basta que o acordo se dê sobre a realização do plebiscito; é preciso que ele abranja também os termos precisos da consulta popular. A experiência histórica demonstra que o resultado do plebiscito é decisivamente influenciado pelos termos da sua formulação: a dimensão da consulta e até mesmo os pormenores da linguagem. Se a consulta plebiscitária pudesse ser unilateralmente formulada sempre pairaria sobre ela e sobre seu resultado a suspeita da ilegitimidade. O Congresso e a Justiça Eleitoral devem, portanto, co-responsabilizar-se por todos os aspectos do plebiscito. Não se trata, pois, de substituir os defeitos do presidencialismo tradicional pelos vícios da democracia plebiscitária. O plebiscito representa nesse sistema um mecanismo meramente suplementar.

• E se não houver acordo sobre a realização e os termos do plebiscito? Ou se, realizado o plebiscito, logo surgir novo e mais teimoso impasse entre o presidente e o Congresso? O cerne da proposta apresentada aqui é um siste-

ma de mútua dissolução dos poderes e envolvimento do eleitorado na resolução do impasse surgido.

Configurado o impasse, terão o presidente e o Congresso faculdades independentes e paralelas para se dissolverem mutuamente e convocarem novas eleições. Tanto o presidente quanto o Congresso podem, independentemente, tomar a iniciativa de convocar eleições antecipadas, realizadas logo após uma campanha breve e intensa. Nessas eleições, tanto o poder iniciador da eleição, seja presidente ou Congresso, como o outro poder terão que se submeter ao pleito. Num caso ou noutro, o presidente no exercício do cargo candidata-se à reeleição, pois só assim se assegura que o sufrágio popular possa resolver o impasse tal como ele foi posto.

Para evitar a exacerbação do poder pessoal e do culto da personalidade, é preciso fixar um limite absoluto ao tempo em que possa o presidente continuar governando com o apoio recebido em eleições antecipadas: digamos, seis anos, uma vez e meia o mandato inicial de quatro anos por que se elegeu. E, dada a experiência brasileira de abuso da máquina do poder, é importante que a campanha se desenvolva com um financiamento público e com um controle muito mais extenso do que aquele que a Justiça Eleitoral atualmente exerce sobre o uso do dinheiro privado ou da administração pública com instrumentos de favorecimento e persuasão. De qualquer forma, também contrabalança o perigo de tais perversões a tendência observada em todas as democracias, inclusive a nossa, para o desgaste da popularidade dos executivos, sobretudo quando eleitos para serem instrumentos de grandes mudanças.

Se a iniciativa da eleição antecipada partir do Congresso, ela pode tomar a forma do voto de desconfiança no Ministério, tal como nos regimes parlamentaristas. Mas seu efeito é provocar uma resolução eleitoral generalizada, não apenas uma recomposição ministerial e partidária. Para tais recomposições já se teve uma oportunidade quando o presidente e o Congresso tentaram chegar a um acordo sobre a proposta programática.

Ao rebelar-se contra o presidente, o Congresso não fica, nesse sistema, limitado ao remédio extremamente restrito e quase penal do *impeachment*: ele pode obrigar o presidente a aceitar a prova das urnas contra outros candidatos, inclusive candidatos que representem o ponto de vista da maioria congressual que se tenha oposto a ele.

Pode temer-se que tal sistema produziria eleições freqüentes demais, com conseqüente instabilidade de governos, desvio de esforços e aguçamento das paixões partidárias. Mas talvez o perigo mais real seja de um uso excessivamente raro da faculdade de mútua dissolução dos poderes. Para que se decida a usar essa faculdade, o presidente ou a maioria parlamentar tem que fazer um duplo julgamento: primeiro, que o plebiscito não resolveria o impasse, que transcende questões específicas; e, segundo, que o iniciador das

eleições antecipadas, seja o presidente, seja a maioria congressual, pode ganhar no pleito a disputa com seu contendor. Testa-se a seriedade desse duplo julgamento pela exigência de que o poder iniciante do processo se submeta, ele mesmo, ao risco eleitoral e a todos os esforços próprios a uma campanha, sobretudo quando desenrolada num ambiente de controvérsia nacional. Em outras palavras, o que não se quer é um sistema que permita ao poder que provoque a convocação antecipada de eleições, seja ele o presidente, seja ele o Parlamento, eximir-se do teste das urnas.

É verdade que as novas eleições podem repetir o impasse, reconstituindo um Congresso que continue hostil às propostas programáticas do presidente e um presidente que se recuse a ser o veículo das idéias programáticas predominantes no Congresso. Mas tal resultado representa, na verdade, uma opção nacional contra o programa do presidente. Pois a eleição antecipada é, muito mais do que uma escolha de presidente ou de Congresso, uma consulta sobre o impasse programático surgido.

• Toda a proposta resumida até agora parece cuidar apenas das disputas que ocorrem nos mais altos escalões do poder político e assim, de certa forma, acumpliciar-se com as tendências centralizadoras e estatísticas que já caracterizam nossa sociedade. Vale lembrar, contudo, que não se trata de esboçar aqui um programa transformador abrangente para o Brasil, senão de discutir como a reorganização constitucional do Estado pode contribuir, diretamente, para a superação do nosso ciclo político e, indiretamente, para a resolução do dualismo econômico. Para que se compreenda o verdadeiro sentido dessas idéias, sugiro como elas se ligam a outras preocupações vizinhas.

É o caso, por exemplo, do problema da descentralização federativa. Todos concordam sobre a conveniência de revigorar, sobretudo em matéria de independência financeira e autonomia administrativa, os estados e os municípios. Não devemos ter um Estado unitário sob o disfarce de uma federação, mesmo porque as transformações efetivas só se farão com o engajamento quanto a organização dos desorganizados. Tanto o engajamento quanto a organização ficam dificultados quando o poder se concentra de tal forma que esvazia de significado aquelas estruturas de governo que estão mais próximas e acessíveis às pessoas.

Por outro lado, porém, é preciso lembrar que a descentralização federativa sem uma política transformadora central, constitucionalmente capacitada à prática freqüente de reformas sociais, apenas entrega o poder às oligarquias existentes. Costumamos esquecer que a Primeira República foi uma superfederação, mas que nela o poder dos estados, ou pelo menos dos estados maiores e mais influentes, servia de arma para a estabilização do condomínio oligárquico. A centralização do poder em períodos subseqüentes foi, sob certo ponto de vista, uma continuação do próprio republicanismo, desencantado com a perversão da vida republicana.

Por todas essas razões, a federalização de poder e de recursos tem que ser acompanhada de iniciativas constitucionais, como aquelas que aqui descrevi, capazes de reforçar o potencial transformador dos governos centrais. Desligado de tais iniciativas, o fortalecimento dos estados e dos municípios encerra os mesmos riscos pró-oligárquicos que o regime parlamentarista. Segue-se também, que devemos conceber a revitalização da federação não como um resultado instantâneo mas como um processo a realizar-se pouco a pouco, à medida que se reorganize o poder central e que se desmontem os meios de controle elitista do poder local.

• Ninguém deve duvidar de que o exercício do poder de cima para baixo precisa ser complementado pelo uso do poder de baixo para cima. Governos determinados a transformar a sociedade precisam ter como interlocutores grupos sociais organizados; um Estado capaz precisa ter como parceira uma sociedade civil forte, vigilante, engajada e responsável – habilitada a colaborar e a resistir. Por isso, um dos complementos indispensáveis à reorganização constitucional do Estado é o desenvolvimento de instituições que dotem a sociedade de um arcabouço organizativo pujante, criando como que um anti-Estado no qual os movimentos de opinião possam concorrer assim como os partidos políticos concorrem a posições na estrutura do Estado.

Veja-se o exemplo da organização sindical. Todos concordam que a democratização do país exige a abolição do regime corporativista herdado do Estado Novo. Mas, ao extirparmos o sistema corporativista, não devemos instituir alternativa contratual meramente privatista, sob pena de facilitarmos a fragmentação do movimento sindical e a sua virada em direção a preocupações estritamente economicistas ou salariais. Temos que combinar o princípio da autonomia do sindicato em relação ao Estado como o princípio da unicidade sindical: um só sindicato para cada categoria e num só sistema de enquadramento sindical, amplo e completo, para toda a força do trabalho do país. A unicidade evita que os esforços de militância sindical se gastem na tentativa inicial de sindicalização do operariado, faz com que as diferentes correntes de opinião, organizadas ou não, tenham que competir dentro de uma mesma estrutura institucional, desestimulando os acordos isolados entre empresas específicas e sua mão-de-obra, e torna transparente, em plano nacional, a constituição política das relações de trabalho: a correlação de forças entre governo, empresas e operários.

Sobretudo nas condições reais do nosso dualismo econômico e social, o regime sindical pluralista e voluntário leva à prática dos pactos sociais seletivos, facilitando as composições entre empresários, governos e grupos mais privilegiados da massa operária – os grupos que gozam de posições relativamente estáveis na parte moderna da economia – em prejuízo das grandes massas excluídas e do potencial transformador do movimento sindical como um todo. É verdade que a reconciliação da autonomia com a unicidade põe

problemas delicados no que toca, por exemplo, ao tratamento do imposto e do enquadramento sindicais. Mas é falso ver a organização sindical unitária como se fosse necessariamente um instrumento de tutela exercida sobre o sindicalismo; devidamente reformado, pode funcionar como um resguardo contra todas as tutelas, públicas e privadas.

Os mesmos princípios aplicam-se a aspectos do ordenamento da sociedade civil. O direito público há de construir, ao lado da organização sindical, outras formas de organização social, como de associações de moradores ou de grupos mais diretamente interessados nos serviços de educação e saúde, que possam ajudar a sociedade a organizar-se fora do Estado e a questionar a política que o Estado pratica. Essa capacidade de resistência não é apenas uma maneira de limitar o Estado; é, também, paradoxalmente, uma condição para a eficácia duradoura da ação governamental. Pois essa eficácia depende da existência de muitas instituições intermediárias que, assim como resistem aos governos, também colaboram com eles, articulando e representando interesses. Nas condições da vida social contemporânea, podem existir Estados autoritários a governar sociedades débeis, mas só sociedades vigorosas e vigorosamente organizadas podem sustentar Estados verdadeiramente fortes.

Toda essa estrutura institucional representa um esforço para lidar com os problemas estruturais básicos do ciclo político e do dualismo econômico. Não se trata de um plano constitucional para todas as sociedades ou para todas as épocas, passadas ou futuras, da nossa própria sociedade. Nossa circunstância exige um sistema constitucional que ao mesmo tempo qualifique o governo central a promover reformas freqüentes e arrojadas da nossa estrutura social e capacite as outras instituições políticas e sociais a escaparem à condição de clientes ou dependentes do poder central. Não basta uma constituição democrática; exige-se uma constituição democratizadora. Uma constituição que, ao contrário das constituições formuladas para as democracias ricas e estáveis do Ocidente, torne a reforma fundamental um incidente quase rotineiro, não um interlúdio quase revolucionário, da vida democrática.

O grande instrumento para a realização desse objetivo é a reforma do presidencialismo tradicional. Contrariamente ao que pode à primeira vista parecer, as mesmas inovações constitucionais que evitam a derrota da iniciativa transformadora dentro do presidencialismo também previnem contra a subordinação do Estado e da sociedade ao presidente. Basta ver que o regime que proponho é também de certa forma uma parlamentarização do presidencialismo, só que com mecanismos e conseqüências opostos àqueles ostentados pelas principais propostas de regime que se estão debatendo na Assembléia Constituinte.

Se continuarmos imitando e combinando as instituições políticas das democracias do Atlântico Norte, se nosso pensamento constitucional, da direita

ou da esquerda, continuar sendo uma pobre mesclagem do constitucionalismo norte-americano e europeu, se, ao nos libertarmos do modelo dos Estados Unidos, a única coisa que nos ocorrer for misturar as constituições francesa e alemã, não conseguiremos em futuro previsível alcançar sequer os níveis de liberdade e igualdade de que gozam aquelas democracias. Nosso ciclo político continuará rodando e suas rodadas continuarão impedindo a superação do dualismo econômico e social. Temos que inventar instituições mais audaciosamente democráticas e democratizadoras do que as conhecidas pelo constitucionalismo tradicional para estabelecermos no Brasil uma democracia radicada, efetivamente, na vida e no pensamento dos brasileiros. Temos que passar à frente para não ficarmos atrás. Entre as muitas coisas que nos faltam para cumprirmos essa tarefa, faltam-nos as idéias.

A relativa neutralidade da proposta

Entre as razões que credenciam essas propostas à simpatia de muitos está sua relativa neutralidade entre projetos ou interesses políticos. Nenhum sistema institucional pode ser inteiramente neutro entre todas as trajetórias possíveis da evolução de uma sociedade. Nenhum roteiro de mudança institucional pode, por exemplo, ser neutro entre a tentativa de fechar o controle oligárquico do poder e o esforço para afrouxar esse controle. Seria, entretanto, um defeito de uma proposta constitucional sobre regras básicas do jogo do poder que, para aceitá-la, tivéssemos que optar, com antecedência, por soluções específicas aos grandes conflitos de interesses e ideologias que agitam a sociedade em que ela viria a ser instituída. Afinal, uma constituição é uma máquina para perpetuar um conflito pacífico e uma conversa cívica que se vão alargando e aprofundando ao correr do tempo; não deve ser uma oportunidade para partidos políticos ou grupos sociais ganharem suas batalhas sem terem que travá-las abertamente.

A proposta que advogo é relativamente neutra sobre o conteúdo das transformações que ela facilita. Por exemplo, pode servir para instrumentalizar constitucionalmente um governo que queira aliar-se aos pequenos proprietários, aos operários industriais e aos lavradores para mudar o perfil da produção e do consumo. Mas também se presta a um governo determinado a privatizar as empresas públicas e a facilitar a parceria do empresariado nacional com as empresas estrangeiras, desde que esse governo conquiste e mantenha o respaldo popular. Só estariam definitivamente dificultadas ou excluídas as políticas de governo que exigissem, para predominar, o enraizamento constitucional de prerrogativas elitistas.

A proposta é neutra, também, sob outro ponto de vista. Não se pode dizer que favoreça o presidente à custa do Congresso ou o Congresso à custa

do presidente. Reforça o Congresso, restringe o vasto clientelismo do poder presidencial e, ao mesmo tempo, rompendo o círculo fechado dos impasses institucionais e da passividade cívica, faz com que o governo central possa mais facilmente propor e executar programas de sentido transformador. Não deve, portanto, a proposta ser descartada pelos que procuram interpretar toda solução constitucional como se se destinasse a ampliar ou restringir a influência de determinados candidatos, partidos ou facções.

No fundo, a maior objeção contra esse plano é sua novidade. Nunca se praticou antes. Não está nos livros, nem se ouviu falar em nada disso nos Estados Unidos, na França ou na Alemanha, nem mesmo na Espanha ou em Portugal. Mas aí justamente está um dos aspectos mais tristes da situação brasileira. O país tem sobrevivido a um longo hiato institucional: suas instituições básicas continuam indefinidas, a começar pela forma do relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Essa indefinição, causa de tantas aflições, seria também uma oportunidade. Seria a oportunidade para fazermos desse período da história brasileira o momento para grandes inovações institucionais. Seria a ocasião para formularmos e estabelecermos as instituições que quebrassem, de uma vez por todas, o ciclo político brasileiro e assegurassem as condições políticas em que o país pudesse afinal superar o dualismo econômico e social. Ao enfrentarmos, com inovações institucionais desconhecidas, nossos próprios problemas, daríamos, também, inspiração a toda uma humanidade desesperançada, disposta a confundir as alternativas institucionais existentes no mundo contemporâneo com as opções possíveis.

Mas o reino dos pequenos conchavos e das acomodações mesquinhas, em que se esvai nossa frustrada e frustrante transição democrática, tem sido, também, o reino da mediocridade. Se não conseguirmos, por enquanto, nos rebelar contra a injustiça, rebelemo-nos, pelo menos, contra a falta de imaginação.

Prefere-se a redistribuição que se faz pela reorganização e reorientação do sistema produtivo. Aceita-se, como complemento necessário, porém menos desejável, a redistribuição que resulta da transferência corretiva de recursos dentro da estrutura econômica existente. E foge-se, a todo custo, à redistribuição que utiliza os subsídios benevolentes e sorrateiros, os macetes cambiais, as mágicas da inflação e o empreguismo irresponsável. Quem procede na ordem inversa, como costumam fazer nossos reformistas conciliadores, pode dizer que é progressista mas não é.

A outra idéia-força que anima todas essas políticas é que os recursos e o poder do Estado podem ser usados não para fortalecer ou complementar a atual ordem privada, nem para tragá-la dentro de grandes empresas públicas, senão para transformar completamente sua lógica e suas instituições.

O ideário constitucional: pontos de partida

A proposta de uma política econômica alternativa, objetivo dos três últimos artigos desta série, representa a primeira ocasião para esboçar um ideário sobre as inovações institucionais que fariam do Brasil uma democracia exemplar. A outra ocasião é a necessidade de preparar uma proposta a ser definida dentro da Assembléia Constituinte.

Ao nos lançarmos à elaboração dessa proposta devemos ter dois cuidados. A primeira cautela é resistir à tentação de fazer com que a constituição institucionalize um modelo social pormenorizado, impondo a gerações futuras as políticas que nos agradam e os compromissos que nos parecem mais importantes. A tarefa é imaginar as instituições que melhor mantenham a sociedade num estado de inovação permanente. E, para tanto, impedir que qualquer classe ou facção se assemelhe do poder constituinte inerente à sociedade como um todo: o poder de reimaginar e refazer a vida social. Nessa preocupação está o ponto de encontro entre o compromisso liberal autêntico e a pregação das esquerdas democráticas.

Não se segue que a constituição deva ser enxutíssima. Pelo contrário, ela deve ser rica em tudo que diga respeito ao jogo fundamental do poder, público ou privado, econômico ou cultural. É verdade que a constituição mais concisa, a americana, também tem sido a mais duradoura. Mas por que tomá-la como exemplo? Ela não foi concebida como instrumento de transformações sociais freqüentes mas como guardiã de uma ordem social que se supunha justa. E quase soçobrou, durante o período da Guerra Civil, quando essa suposição foi contestada.

O segundo cuidado é chegar a um entendimento realista da relação entre o pensamento constitucional e as reivindicações dos movimentos sociais organizados. Ninguém quer uma constituição que venha pronta dos gabine-

tes. Mas entre as reivindicações específicas de grupos sociais e a formação de uma sistemática constitucional há uma lacuna. Ela tem que ser preenchida por um pensamento constitucional que atue como interlocutor de uma sociedade que, pela prática da auto-organização comunitária, partidária e sindical, começa a levantar-se contra todas as formas do paternalismo privado ou burocrático. Cabe-lhe perguntar quais as instituições que ajudem a universalizar na vida social o que essa prática mobilizadora representa em seus melhores momentos: um questionamento contínuo da estrutura herdada da sociedade e uma desestabilização constante de privilégios artigos ou emergentes.

Quem quer entregar-se a essa obra deve começar por refletir sobre as lições da experiência brasileira. Quando as instituições do Estado liberal-democrata são projetadas num ambiente como o nosso, de desigualdades extremas e elitismo despudorado, sofrem duas perversões opostas e complementares. Nas partes mais pobres e submissas do país, essas instituições viram faixada do clientelismo. Nas regiões, nos setores ou nos momentos mais conscientes e politizados, essa mesma tradição institucional enfrenta um grau de expectativa e agitação que ela não consegue canalizar ou absorver: seja a afirmação de movimentos sociais organizados, seja, mais comumente, a pressão aplicada por líderes populares que articulam as frustrações e as aspirações de massas ainda desorganizadas.

Dir-se-ia que essas deformações da ordem constitucional se resolveriam pela extirpação das grandes desigualdades.

Mas as instituições que recebemos da tradição liberal do Ocidente, em vez de serem parte da solução, são parte do problema. Pois elas dificultam as reformas freqüentes, tornando o vulto dos obstáculos constitucionais proporcional ao alcance transformador das medidas propostas. Ao mesmo tempo, essas instituições deixam as organizações comunitárias e sindicais sem apoios ou (como nos desvios corporativistas do liberalismo) com apoios que escravizam.

Nem é de surpreender que seja assim. O constitucionalismo do Estado liberal-democrático, que tão facilmente identificamos com a própria natureza da democracia, é o produto ocasional de dois fatores heterogêneos. Um deles é o tipo de partido político – mais do que mera aliança de políticos profissionais, mas menos do que verdadeira organização de massa – que só começou a firmar-se, nos países pioneiros, em meados do século dezenove. O outro elemento, anterior no tempo mas jamais substituído, é um conjunto de técnicas constitucionais, como o esquema clássico de divisão em equilíbrio dos poderes no regime presidencialista, que se destinava a cercear os governantes de maneira que também estabilizassem a ordem social, protegendo-a contra as agitações e os agitadores e conservando o poder nas mãos de notáveis esclarecidos e prósperos.

Precisamos, por tudo isso, de um novo pensamento constitucional e de novas instituições constitucionais que quebrem o círculo vicioso da nossa

política. Não temos a opção de alcançar o nível de liberdade e igualdade das democracias ricas e estagnadas de nossos dias, reproduzindo as instituições delas. Ao perpetuar essas instituições, perpetuamos, também, o ciclo do clientelismo, que cede à mobilização popular extra-institucional, que provoca a reação e o fechamento, que nos faz saudar os mesmos liberais conservadores de sempre como se fossem redentores em vez de serem os arautos de um impasse que se repete e que nos diminui a todos. As instituições constitucionais de que carecemos haverão de ajudar a transformar-nos num Estado mais flexível, numa sociedade mais mobilizada e numa cultura mais contestadora do que as culturas, as sociedades e os Estados em que buscamos nossos modelos. Pois essa aspiração máxima vale como exigência mínima: sem tal reconstrução de idéias e instituições não realizaremos nossos mais modestos apelos de democratização.

Uma proposta constitucional inspirada por esse espírito norteia-se por três diretrizes.

Primeiro, ela mantém e modifica o regime presidencialista. Não é que este seja intrinsecamente superior. É que a eleição presidencial direita representa entre nós a ocasião privilegiada para mobilizar o país e furar a lógica dos interesses oligárquicos e regionais. Serve como o fator temível de impressão que frustra os cálculos e atrapalha os conchavos das elites. Mas a ordem constitucional alternativa libera o presidencialismo daquilo que o vicia: primeiro, a suscetibilidade aos impasses que podem surgir entre o presidente e a maioria parlamentar sobre propostas de reformas e, segundo, a concentração nas mãos do Executivo federal de uma fonte inesgotável de cargos e favores. Evita-se a prostração dos pedintes ao Executivo diminuindo-se-lhe a autoridade para dispensar benesses enquanto se aumenta a autoridade para promover reformas. Resolve-se o problema dos impasses permitindo-se ao Executivo provocar, em certos casos, eleições parlamentares antecipadas; ao Congresso, em outros casos ou em casos idênticos, destituir o presidente por razões meramente políticas ou programáticas; e a ambos os poderes suscitar a manifestação acelerada do eleitorado sobre as questões que os dividem.

A segunda diretriz dessa proposta constitucional é a adoção de um sistema de direitos sancionáveis e de mecanismos institucionais que sirvam para desestabilizar as concentrações de poder privado ou público que se mostrem refratários aos tipos comuns de embate e representação eleitoral. Não se trata de consagrar na Constituição determinado modelo econômico, senão de impedir que um modelo existente e hierárquico se torne, na prática, imune ao desafio. Para tanto, há de haver órgãos independentes do Executivo e acionáveis pelos cidadãos para efetuar a dissolução de grandes entidades burocráticas ou empresariais e para reorganizar instituições públicas ou privadas cujo ordenamento interno seja autoritário e excludente.

A terceira diretriz é o estabelecimento de estruturas que facilitem a auto-organização das pessoas nos lugares onde moram e trabalham. Trata-se de arti-

cular um conjunto de oportunidades e apoios que evitem dois perigos contrapostos. Há o perigo de uma ordem cooperativista que, a pretexto de representar dentro do próprio Estado os grupos sociais organizados, submete-se ao governo central ou permite, pelo contrário, que eles captem e manipulem os órgãos públicos que supostamente assessoram. E há o perigo de soluções contratualistas que deixam as organizações populares sem outros meios que os do direito privado e, portanto, obrigadas a dedicar a maior parte de seus esforços à tentativa de se estabelecerem e se unificarem. No lugar do corporativismo e do contratualismo, precisamos de uma estrutura de organização popular que seja prevista, pública e em certos aspectos (como na organização sindical) até mesmo unitária, que seja também independente do Estado.

Cada um dos três artigos seguintes desenvolve uma dessas diretrizes.

Antes de desenvolvê-las, porém, cabe perguntar: quem fará tudo isso? O novo governo, excedendo-se a sua legítima função provisória e a sua grande tarefa de derrubar os obstáculos mais grosseiros à livre organização do país, recusar-se-á a fazer a eleição da Constituinte coincidir com a eleição direta de novo presidente. Mas só esta, pondo o poder central em jogo, sacode ao máximo os arranjos, as máquinas e as cabeças e une e levanta a nação num só debate. E só a simultaneidade das eleições evita que entre o presidente já em exercício, mas de mandato indefinido, e a Constituinte eleita sob sua autoridade se inicie uma troca de influências acomodadoras. Esse mesmo governo ameaça apresentar a essa mesma Constituinte um esboço de Constituição redigido pelos bacharéis de antigamente.* Resta aos cidadãos conscientes reclamarem e resistirem, ouvirem e pregarem, até que todo o Brasil se dê conta de que, por excesso de medo, falta de fé, e hábito incorrigível, querem impedi-lo de reimaginar-se e refazer-se.

O ideário constitucional: o presidencialismo reformado

Quem quiser deixar o país subjugado ao egoísmo e à mediocridade das elites deve começar por abolir o regime presidencialista. E isso por razão que não tem nada a ver com as virtudes e os defeitos intrínsecos do presidencialismo e do parlamentarismo. É que a eleição presidencial direta representa no Brasil uma grande alavanca, de imprevisão e mobilização, com que se levanta o bloqueio imposto pelos poderosos e pelos ricos às forças comprometidas com a transformação democratizante do país. Fura o bloqueio logo no ponto

* O esboço de constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais criada pelo Presidente Sarney.

mais importante: a luta pela posse do poder central. Adotar, em nossas circunstâncias, o regime parlamentarista, em forma pura ou mista, equivale a reeditar as técnicas de sufrágio qualificado e representação indireta com que se procurava em épocas passadas barrar o caminho de líderes e de movimentos inconfiáveis à gente acostumada a possuir e a governar.

Argumentos impertinentes ou distorcidos atravancam o debate sobre presidencialismo e parlamentarismo. Obscurecem a verdadeira reforma por que deve passar o regime presidencialista para ajudar a democratizar o Brasil e para servir a um Brasil democratizado.

O presidencialismo favorece o Executivo onipotente, repressor do Congresso e da sociedade? Mas entre os Executivos mais fortes do mundo encontram-se alguns que são parlamentaristas absolutos, como o da Inglaterra, ou quase absoluto, como o da Índia. É verdade que nossos presidentes (e, em escala menor, nossos governadores e prefeitos) são fortes para distribuir favores, mas fracos para submeter o aparelho do Estado à execução dos programas de mudança com que se comprometeram. A solução está em reformar radicalmente nossa prática administrativa da maneira proposta no artigo seguinte dessa série.

A eleição presidencial direta provoca uma crise periódica? Essa crise é apenas a contrapartida da ameaça que esse conflito eleitoral representa para os privilégios consolidados à sombra do poder. Mantenhamos a ameaça. E diminuamos seus perigos para a continuidade democrática, usando todos os meios que fazem cumprir as promessas da cidadania.

A começar por facilidade para a auto-organização dos brasileiros nos lugares onde moram e trabalham.

O regime presidencial personaliza excessivamente a política? Mas num país em que os líderes se acostumaram ao embuste ideológico esse personalismo não traz apenas desvantagens. O confronto direto das personalidades pode ser, e tem muitas vezes sido, uma oportunidade para avaliar as intenções reais dos pretendentes aos mais altos postos, tão cuidadosamente escondidas pelo palavreado oco e mentiroso.

O presidencialismo clássico sofre, porém, de um defeito temível. Facilita o ressurgimento de impasses entre o presidente popularmente eleito e a maioria parlamentar que lhe seja adversa. Agravam-se tais impasses quando a política nacional passa a girar em torno do debate sobre reformas fundamentais. Esse é um país em que o cidadão é geralmente um dominado que passa a procurar libertação e libertadores à medida que se levanta. É um país em que as forças populares podem ganhar a presidência mais facilmente do que fazer maioria no Congresso: o poder econômico influencia com maior força as eleições parlamentares, e o eleitorado, nessas eleições, tem maior dificuldade em perceber o sentido nacional das propostas em confronto, já que os partidos assumem cores distintas nas diferentes regiões do país. Num país

como esse, a vocação para o impasse é fatal. Ela renova o ciclo frustrante da nossa política contemporânea: presidente centrista (conservador delicado), desencanto do eleitorado trabalhador. presidente comprometido com as forças transformadoras e populares. Congresso resistente a suas propostas, agitação no país para apoiar o presidente, reação, golpe e fechamento, redemocratização, oba-oba dos liberais arrependidos, presidente centrista... É hora de acabar com essa história.

Parte da solução está em manter o regime presidencialista, curando-o, porém, desse vício liberticida. Que tanto o Executivo como o Legislativo possam romper o impasse, consultando o eleitorado de um modo que também permita a substituição das pessoas que integram esses poderes. Trata-se quase de uma síntese dos regimes, só que oposta, nas intenções e nas conseqüências, àquela que os juristas conservadores estão preparando para nos manietar.*

O Congresso Nacional pode destituir o presidente após, digamos, um ano de mandato por razões meramente políticas ou programáticas. Não precisa julgá-lo, na forma tradicional do *impeachment*, por crime de responsabilidade. A destituição do presidente acarreta novas eleições parlamentares que se realizam simultaneamente à eleição presidencial antecipada.

O presidente, por sua vez, fica obrigado a submeter ao Congresso, no início de cada sessão legislativa, um plano de reformas. Nesse plano inclui apenas as medidas mais importantes de seu programa. A rejeição dessas propostas pelo Congresso legitima o presidente a convocar novas eleições parlamentares. Mas o presidente não pode lançar mão desse poder uma segunda vez sem que convoque ao mesmo tempo nova eleição presidencial para a qual é inelegível. Nem se lhe permite legislar por decreto no intervalo entre a dissolução de um Congresso e a eleição de uma nova Assembléia.

Dentro desse sistema, de mútua dissolução e substituição dos poderes, cabe um uso pródigo do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular de leis. Porque tais institutos não representam, nesse quadro institucional, o que podem representar fora dele: um convite ao líder popular para passar por cima das instituições constituídas sem modificar-lhes os rumos. E para praticar assim uma espécie de golpe de estado contínuo.

Na transformação do regime presidencialista que tais reformas efetuariam está a mais simples de todas as maneiras de contribuir à organização de um Estado mais democrático e democratizador do que aquele que os modelos constitucionais herdados consagram. Um Estado que seja uma instância em que toda sociedade é levada, repetidamente, a questionar sua

---

* Os juristas nomeados por Sarney. Ver nota precedente.

estrutura atual. Um Estado que sirva como instrumento para dar a cada partido vitorioso uma opurtunidade para pôr em prática seu programa.

Basta os fatos sociais para dificultarem as tentativas de refazer o Brasil. Não acrescentemos a obstáculos já enormes a força perversa das instituições.

O ideário constitucional: a burocracia subordinada

Nossa prática administrativa sofre de um paradoxo paralisante. O Executivo entre nós (o presidente da República e em sua esteira o governador e o prefeito, o ministro e o secretário de Estado) é forte demais e fraco demais. Forte como fonte obrigatória em que todos que podem procuram os meios de atender a seus interesses particulares. Fraco para imprimir à burocracia a direção do programa com que se comprometeu. Forte para apadrinhar ou para punir. Fraco para transformar. Patrão polpudo e cambaleante, com muitos truques e favores no bolso, dificilmente vai aonde disse que ia.

Tentar resolver esse paradoxo pode parecer à primeira vista um esforço inútil. Pois tudo que tira ao Executivo a capacidade de distribuir vantagens parece, ao mesmo tempo, impedi-lo de impor ao aparelho do Estado uma vontade programática consciente. Ilusão. As mesmas causas básicas da hipertrofia do Executivo como padrinho são também causas de sua imobilização como transformador. Assim, contra toda a evidência, podem-se promover os dois objetivos simultaneamente, fortalecendo o poder de reformar enquanto se enfraquece o dom de agradar.

O funcionalismo irresponsável

O *problema*. Os executivos públicos, a começar pelo presidente da República, escolhem não apenas as pessoas diretamente ligadas à coformulação de sua política mas também uma vasta e mal definida massa de funcionários, numa penumbra de dependência que se estende bem além da equipe que realmente concebe políticas. O resultado é depositar no ponto mais crítico da administração – o ponto de articulação entre os políticos politicamente responsáveis e os técnicos tecnicamente selecionados – uma horda, indisciplinada e incompetente, de amigos dos amigos do poderoso. Metidos e irresponsáveis, encarnam e agravam os dois lados do paradoxo. Ocupam cargos cobiçados. Mas, desvinculados de efetivos controles políticos ou técnicos, também atrapalham a execução conseqüente de qualquer programa de governo.

A *solução*. Tem uma parte fácil e uma difícil. A parte fácil é acabar com os falsos cargos de confiança e insistir no entendimento direto da equipe

governante com a burocracia profissional. A parte difícil é difundir as idéias e cultivar as atitudes que promovem e distinguem a responsabilidade política de uns e a responsabilidade técnica de outros.

O corporativismo negocista

O problema. A estrutura administrativa, sobretudo no plano federal, ainda está crivada de resquícios corporativistas ostensivos. É, por exemplo, o método das comissões mistas: órgãos do Estado no qual têm assento os representantes de grupos sociais interessados na formulação de determinada parte da política do governo. O uso farto dessa maneira de embutir a representação dos grupos dentro da própria estrutura do Estado apenas exagera os defeitos de um corporativismo que geralmente toma formas mais sorrateiras. Se de um lado facilita o controle dos grupos sociais pelos governos, de outro lado permite a estes captar em benefício próprio os órgãos públicos que eles deveriam assessorar. Ao mesmo tempo, essa forma administrativa levanta muralhas contra a imposição, do centro do poder, de uma linha política coerente. Pois dissolve o programa de governo num sem-número de pequenas composições de interesses.

A solução. É extirpar da administração os vestígios corporativistas. É impedir que o Estado sirva como agente passivo e prestimoso dos grupos mais poderosos e mais bem organizados. É optar por uma estrutura de apoio à auto-organização dos brasileiros nos seus locais de trabalho e de moradia que seja pública e prevista, mas completamente fora dos governos e do controle estatal. De tal estrutura trato em outra parte desse ideário constitucional.

A redistribuição às avessas

O problema. Habituaram-se nossos governos a um estilo de redistribuição da renda e da riqueza que não pode dar certo. Ele é praticado na administração direta pelo recurso maciço a subsídios claros ou ocultos, a solução casuística e aos efeitos redistributivos das indexações desiguais e da manipulação cambial. Na administração indireta – vale dizer, nas estatais – realiza-se pelo afrouxamento das normas reguladoras da responsabilidade financeira e da eficiência produtiva das empresas públicas, para que essas efetuem, em sua política de emprego ou de preços, a redistribuição que não se fez onde deveria ter sido feita. Uma conseqüência dessa inversão é o malogro do pseudo-redistributivismo praticado por pseudo-reformistas. Outra conseqüência é alimentar o paradoxo que aqui discuto. Os benefícios da redistribuição às avessas constituem um interminável amontoado de prêmios que os pe-

dintes vão buscar nos palácios e nos gabinetes. Mas, ao mesmo tempo, esse clientelismo oficializado permite que o potencial do Executivo seja canibalizado à procura de soluções particularistas.

A solução. É redistribuir redistribuindo. Às claras. É preferir a redistribuição que resulta da reforma das instituições e usar como complemento subsidiário a redistribuição que ocorre pela transferência corretiva de recursos, dentro do quadro institucional existente, através das políticas fiscal, salarial e previdenciária. Por essas e pelas outras medidas propostas, cria-se um governo fraco para favorecer e forte para transformar. Desmantela-se o Estado padrinho, que se entorpece pelos mesmos meios com que infantiliza, discrimina e corrompe os cidadãos.

O ideário constitucional: a descentralização antioligárquica

As principais forças políticas querem descentralizar, ou dizem que querem. Restaurar a federação, sobretudo pela reforma tributária, passou a ser um objetivo quase universalmente acatado. Ainda não se compreendeu, porém, que a descentralização pode seguir pelo menos duas trajetórias radicalmente diferentes nos métodos e nas conseqüências. Uma, tradicional, deixaria as estruturas atuais da sociedade brasileira ainda mais seguras contra qualquer tentativa de mudá-las. A outra, transformadora, não foi ainda formulada pelos que querem democratizar, de verdade, o Brasil. E, por não a haverem imaginado, estão intelectualmente desarmados diante do que será talvez a sutil e perigosa investida do novo projeto conservador.

As duas concepções contrastantes de descentralização levam a resultados também opostos em todas as áreas do debate a respeito da reconstrução federativa. Sobretudo na área mais importante, que é a competência das diferentes unidades hierárquicas da federação para inaugurarem experiências novas de vida social. Preocupações tributárias dominam até agora a discussão. Mas essas preocupações são relativamente fáceis de serem equacionadas desde que esclarecidos os objetivos políticos a que deve servir a distribuição da receita. Basta estabelecer três grandes impostos – sobre a riqueza, a renda e o consumo. E repetir o conjunto da receita entre a União, os estados e os municípios de acordo com critérios fixos e variáveis que corresponde à divisão de responsabilidades. A política, em primeiro lugar.

O programa tradicional de descentralização baseia-se em dois princípios: a subsidiariedade e a especialização funcional. A subsidiariedade determina que a unidade federativa menor – a mais próxima ao indivíduo e aos seus problemas – seja sempre a titular preferida da competência para legislar. Atribuir-se ao estado-membro da federação só o que o município não pode fazer bem (mas quanta evasão nesse "bem") e à União só o que o estado-

membro não pode executar com eficiência. De acordo com o julgamento que se faça das eficiências comparativas, esse critério pode ser usado para justificar no Brasil uma gigantesca devolução aos municípios e aos estados de poderes hoje reservados à União.

A especialização funcional estende à República o tipo de racionalidade de uma grande empresa. Opõe-se à duplicação de funções entre níveis hierárquicos da federação. Também estica ou encolhe, segundo a classificação de funções. A assistência médica pública, por exemplo, deve ficar a cargo da União, dos estados ou municípios? Ou de todos, desde que participem de forma diferente? Mas, embora elástico, esse princípio pode ser invocado para limitar o que cada unidade da federação pode fazer, não só pela especialização explícita e obrigatória mas também pelas dependências que surgem entre funções especializadas atribuídas a níveis diferentes da federação.

A descentralização federativa fundada na subsidiariedade e na especialização de funções fortalece as oligarquias locais. Ajuda a imunizar as estruturas consolidadas da sociedade brasileira contra as contestações, que crescem mais facilmente na política nacional. E faz com que a coordenação federativa tome mais ou menos como dada a ordem social existente. Se o poder central tem sido no Brasil o parceiro privilegiado dos poderosos e abastados, também tem servido como o único agente capaz de ameaçá-los e de abrir espaços para a criação de contramodelos de organização social.

Os que querem destruir os mecanismos de opressão e de exclusão no país não podem, portanto, aceitar o programa descentralizador tradicional. Mas, à medida que se comprometam com a auto-organização de base e rejeitem o paternalismo burocrático, não devem, também, repudiar esse estilo de descentralização sem adotar outro. Falta às esquerdas independentes e democráticas um programa alternativo de descentralização. Só ele resolve o dilema.

A constituição facultaria dois métodos, inversos e complementares, de descentralização federativa. Métodos que, juntos, comporiam uma maneira de relacionar um Estado flexível e inovador com uma sociedade auto-organizada e contestadora. Tanto a estrutura federativa como o sistema de organização popular dariam realidade à idéia que os liberais compartilham com as esquerdas: a idéia de uma sociedade livre de qualquer hierarquia predeterminada que condene os indivíduos. De uma sociedade que engaje o cidadão comum, até agora mudo e espezinhado, na construção de mundos sociais alternativos e que o faça pelos mesmos meios com que lhe alivia o sofrimento e a insegurança. Basta levar essa idéia a sério para ter que refazer as formas institucionais com que nos habituamos a identificar a democracia.

O primeiro método descentralizador dentro desse programa é o da legislação concorrente. A União legisla amplamente. Desenvolve uma política que procura realizar de forma específica os dois objetivos primordiais de qualquer governo democrático. Dar ao indivíduo as garantias fiscais, políticas

e econômicas de que precisa para participar, sem medo, dos conflitos de seu país, de seu local de trabalho, de sua comunidade de moradia. E reorganizar a vida prática – as relações de trabalho, de troca e de família – de forma cada vez mais igualitária e experimental. Permite-se aos estados-membros, aos municípios ou até às entidades submunicipais criar estatutos opcionais alternativos àqueles estabelecidos por lei federal. Os estados e os municípios podem, em outras palavras, fomentar, jurídica e economicamente, pequenos modelos alternativos de produção, de troca ou de família. Os cidadãos (ou grupos de cidadãos) podem optar por tais alternativas, e portanto se excluírem da legislação federal concorrente, desde que a opção seja substancialmente livre dos efeitos da dependência social, econômica e cultural. Seria o caso, por exemplo, de mutirões produtivos fundados com apoio público ou de relações de troca e cooperação entre empresas, grandes ou pequenas, de porte comparável. O Judiciário apreciaria, em casos de litígio, a realização do pressuposto da liberdade substancial. E da parte do direito privado que trata de coerção e da captação como vícios de vontade sairia todo um ramo de prática e pensamento jurídico capaz de servir à resolução de tais problemas.

A outra técnica descentralizadora, que substitui e complementa o sistema de legislação concorrente e estatutos opcionais, é a devolução qualificada de poder. Através de legislação ordinária, a União devolve responsabilidades para legislar em certas matérias aos estados e aos municípios, aumentando-lhes de forma proporcional sua participação na receita. Mas a cada parcela de poder devolvido corresponde uma garantia contra o risco de que ela seja usada para consolidar privilégios e para criar situações que se tornem na prática imunes ao desafio eleitoral naquela unidade federativa. Revoga-se a devolução por lei ordinária. E cabe aos cidadãos recurso a um quarto poder, incumbido de desestabilizar e reconstruir, por iniciativa popular, organizações cuja estrutura interna autoritária ou excludente seja incompatível com as exigências mínimas da ordem democrática. É assunto de outra parte desse ideário constitucional.

A constituição não especifica o peso relativo a ser dado a cada um dos dois métodos de descentralização. Os partidos dominantes no Congresso e na presidência o fazem de acordo com as lições da experiência. Conforme a decisão, modificam, também, a repartição da receita.

Tudo isso significa inventar instituições. Por que não? Por que havemos de ficar atrelados ao reduzido e acidental acervo de idéias institucionais que fundadores das democracias liberais nos legaram? Por que não pode nossa constituição ser tão surpreendente, tão fecunda para as outras nações quanto foi a constituição dos Estados Unidos? Temos, e dos países grandes só nós o temos, nosso futuro institucional imediato em aberto. A humanidade, desesperançada, não vê nada pela frente. Demo-lhe nós o exemplo que sacode, levanta e liberta.

O ideário constitucional: o Estado e as organizações populares

Instituições que ajudem os brasileiros a se organizarem nos lugares em que trabalham e moram, a contestarem elites empresariais ou burocráticas e a praticar em um questionamento persistente da estrutura da sociedade – nada numa nova ordem constitucional pode ser mais importante ao país. O quadro institucional da auto-organização representa a contrapartida, na vida da sociedade, daquilo que a descentralização antioligárquica efetua na vida interna do Estado.

Os princípios que norteiam esses dois tipos de instituições podem guiar-se por um raciocínio que assim se resume. Para que nos libertemos da influência de hierarquias e divisões rígidas e preconceitos que estreitam nossa visão de futuros sociais possíveis temos que diminuir o contraste entre os momentos revolucionários e os longos períodos rotineiros da história. Algo da qualidade daqueles há de incorporar-se a estes. As instituições, que se tomam normalmente por dadas, devem ser criticadas e revistas o tempo todo, não só em raros momentos de ebulição social. A estrutura mais desejável é, portanto, aquela que melhor fornece os instrumentos de sua própria reforma. O mais poderoso desses instrumentos é a auto-organização dos cidadãos.

Ao identificar princípios constitucionais de uma sociedade auto-organizada, fixo-me, primeiro, na organização sindical para, depois, mostrar como as diretrizes lá definidas se podem estender a outras áreas da vida social. Todo debate sobre o sindicalismo brasileiro começa pela rejeição do sistema corporativista: o sistema que, sob o pretexto de fazer do sindicalismo parte do Estado, submete-o aos governos. Mas há perigo de que, ao rejeitarmos a tutela dos sindicatos pelo Estado, abracemos o pluralismo sindical, que permite a sindicatos rivais competirem para representar os mesmos grupos de trabalhadores.

De um lado, o pluralismo sindical absorve os esforços do movimento sindical na formação de novos sindicatos e no combate a sindicatos adversários. De outro lado, separa radicalmente o confronto com o patrão e a reivindicação junto ao Estado. Em toda parte, o pluralismo favorece um grau moderado e um estilo economicista de militância sindical.

Nas mãos de um governo autoritário, a unicidade sindical serve como meio de repressão, sobretudo quando combinada com as armas de controle que uma ordem corporativista fornece aos governantes. Mas numa circunstância de democracia em ampliação, e separada de suas vinculações corporativistas, a unicidade surte um efeito oposto. Facilita uma militância sindical politizada. Politizada no sentido específico de vincular reivindicações econômicas e reformas institucionais, a começar por aquelas que modificam o próprio sistema de produção.

A estrutura sindical de que precisamos deve, portanto, combinar autonomia com unicidade. Diferentes correntes de opinião, estejam ou não ligadas

a partidos políticos, podem concorrer a posições dentro dessa estrutura, assim como os partidos políticos concorrem a parcelas do poder do estado. As duas centrais sindicais que existem hoje* já mostram, dentro da própria estrutura corporativista, o que pode significar essa competição à base do sistema da autonomia e da unicidade. Sem fazer parte da estrutura legal, elas já representam um início de elo entre os partidos políticos e as correntes de opinião que dividem os trabalhadores. Tais organizações complementariam a central única que faria parte do sistema oficial.

Implícita nesse programa está a aposta de que podemos realmente reconciliar autonomia e unidade. Para ganhar essa aposta, temos que dar a problemas concretos, como o do enquadramento sindical e do imposto sindical, soluções fiéis à reconciliação da unicidade com a autonomia. Um sistema unitário exige uma única classificação das categorias de trabalhadores. Mas enquadramento unitário é uma coisa e enquadramento oficial é outra. A divisão dos trabalhadores em categorias pelo Ministério do Trabalho pode virar apenas um esquema provisório, a ser modificado pelos próprios trabalhadores desde que a maioria dos membros das categorias afetadas concorde com cada proposta de revisão de enquadramento.

Quanto ao imposto sindical, não precisa funcionar como mecanismo de domínio e corrupção. Basta adotar, dentro do contexto maior de unicidade e autonomia, algumas reformas indispensáveis: assegurar que a maior parte da receita permaneça nas mãos dos sindicatos de base; assemelhar a administração do imposto a um sistema de financiamento público de partidos políticos. Para que as correntes adversárias às diretorias eleitas possam financiar suas campanhas; e fazer o tributo recair exclusivamente sobre os empregadores, numa medida proporcional à razão de valor entre tecnologia e mão-de-obra. Quanto mais intensivo de capital seu parque produtivo, maior a soma de imposto sindical que teria que pagar a empresa. Assim, esse encargo trabalhista não desincentivará o emprego. E os setores da economia que mais facilmente se isolam da pressão sindical teriam que ser os maiores financiadores dos movimentos de trabalhadores.

À medida que a economia se democratizasse, na linha de soluções autogestionárias, desenvolvidas, sobretudo, através da parceria do Estado com a economia do segundo Brasil e através da democratização interna das estatais, o sindicalismo reformado assumiria novas funções. Trataria não tanto de defender o empregado contra o patrão quanto de representar e resguardar perante o Estado os interesses e as aspirações de categorias de assalariados e de miniempresários.

* A Central Geral de Trabalhadores (CGT) e a Central Única de Trabalhadores (CUT).

As associações de moradores talvez se pudessem institucionalizar como outra forma de auto-organização de base, ao lado do sindicalismo. Mas a elas melhor se ajustaria um sistema que combinasse, em níveis diferentes, unicidade e pluralismo. No plano municipal e submunicipal, gozariam de uma estrutura prevista pelo direito público. Atuariam como um contra-Estado, dando realidade à idéia da participação cívica local, rivalizando com as câmaras de vereadores, não na tarefa legislativa mas no poder de identificar problemas e de organizar pressões em favor de mudanças. Os integrantes dessas organizações de base fundariam movimentos nacionais conflitantes que, livres de qualquer estrutura oficial, adotariam a organização que melhor conviesse a seus programas.

Ao redor desse sistema de sindicatos e associações de moradores, a ordem constitucional abriria espaços para um sem-número de outros tipos de organização popular, como, por exemplo, movimentos dedicados à defesa de uma causa ou de um grupo. A tais organizações a lei asseguraria oportunidades jurídicas, consubstanciadas em facilidades para assumir personalidade jurídica própria, e oportunidades políticas, expressas em direitos de acesso a um sistema de comunicação aberto, descentralizado, contraditório. Nessa faixa, autônoma e pluralista, de auto-organização popular surgiriam novas estruturas exprimentais, que os sindicatos e as associações de moradores poderiam aproveitar.

Instituições como essa ajudam a realizar dois sonhos que se confundem. Um, o de dotar os brasileiros humildes dos instrumentos de que precisam para se libertarem da opressão e do silêncio. Outro, o de estabelecer no Brasil uma democracia que convide os cidadãos a reimaginarem e a refazerem as instituições à medida que procuram satisfazer seus interesses.

O ideário constitucional: o direito de desestabilizar

O pensamento constitucional dos liberais progressistas e das esquerdas independentes ainda não conseguiu superar uma ilusão. Todo o ideário constitucional aqui proposto representa uma tentativa de desfazer essa ilusão e de encontrar o caminho que ela obscurece.

A primeira tendência do progressista é imaginar que uma constituição democratizante abrange toda uma série de garantias de acesso aos bens necessários para sustentar uma vida digna e independente: por exemplo, direito a moradia, a emprego estável e a um salário capaz de possibilitar a manutenção de uma família. De tal modo a preocupação de estabelecer tais direitos domina as atenções que praticamente nela se absorvem as idéias dos que querem traduzir a causa popular em projeto constitucional.

Mas como assegurar que a mera declaração de tais direitos acarrete sua efetivação? Seria necessário que a própria constituição por preceitos auto-executáveis determinasse os mecanismos práticos que garantissem a realização desses direitos. Assim, por exemplo, seriam tachados de inconstitucionais toda lei orçamentária e todo conjunto de leis tributárias que não reservassem uma cesta de alimentos com certos componentes e uma habitação com determinadas características físicas a todo cidadão ou toda família. Mas isso seria impraticável, pelo menos porque seria contraproducente. A política econômica dos governos e a atividade produtiva dos indivíduos e das empresas ficariam imobilizadas pelo acúmulo dos compromissos prefixados. O conseqüente empobrecimento do país negar-nos-ia os recursos necessários para cumprir as promessas contidas nas declarações de direitos econômicos. Logo se verá que dificuldade prática representa o indício de uma objeção fundamental.

Percebidos os obstáculos, reduzem-se os direitos econômicos ao enunciado de meras aspirações programáticas, sem efeito prático. Tornam-se tão inócuos que podem ser facilmente aceitos pelos conservadores. Enquanto isso, os propagandistas do suposto constitucionalismo progressista deixam como estão as regras que governam o jogo do poder dentro e fora do Estado – estas, sim, o coração do plano constitucional.

O ideário que defendi rompe com essa tradição desastrada. Ele o faz não só por uma mudança de enfoque – dos direitos substantivos para as normas do poder – mas também e sobretudo por uma invasão de idéias. O pressuposto da obsessão fatídica com os direitos econômicos é a possibilidade de chegar a uma sociedade mais justa através de uma espécie de um congelamento parcial das relações sociais: fixam-se privilégios de acesso certo a recursos certos. Basta explicitar essa premissa, porém, para ver como e por que ela leva a resultados impraticáveis. E para compreender que ela é a antítese da visão central que inspira o liberalismo autêntico e contestador, o esquerdismo democrático e o modernismo cultural.

Segundo essa visão, a sociedade se apresenta como um esquema de divisões e hierarquias, de rigidez e influência variáveis, que atribui aos indivíduos papéis preestabelecidos. A tarefa da política transformadora é criar instituições e difundir idéias que subvertam esse esquema e impeçam sua substituição por outro tão forte quanto ele. Para aproveitar as oportunidades de colaboração e solidariedade que a estrutura social divisionista e hierárquica exclui. Para levar o indivíduo, engrandecido, a afirmar-se como mais do que mero ocupante de um papel social predeterminado. Para permitir aos grupos, purificados, se livrarem da confusão entre os ideais de lealdade ou as práticas de troca, de um lado, e os vínculos de subjugação, de outro lado. A política assim concebida é, como a arte, um antidestino.

O projeto constitucional esboçado nesses artigos procura dar conseqüências a essa concepção especulativa. A proposta de mútua dissolução do Executivo e do Legislativo, com a consulta antecipada ao eleitorado, sempre que a divergência sobre programas de reforma provoque um empate de poder; as medidas que impedem a burocracia de evitar que os partidos se assenhorem do aparelho do Estado para praticarem seus programas; a descentralização federativa, repensada de maneira a não servir à consolidação de oligarquias locais; as normas que dotam as organizações sindicais e comunitárias de uma estrutura unificada, porém livre da influência dos governos – tudo atende ao mesmo objetivo.

Dentro dessa maneira de pensar, o sentido do elenco de direitos constitucionais é levantar um anteparo, ajudando os indivíduos, os grupos e a própria sociedade a resistirem a perversões do plano constitucional. Entre esses direitos estão os de livre expressão e associação, fortalecidos numa ordem que multiplica em todos os setores da vida social modos de resolver coletivamente os problemas coletivos. Tal ordem há de comportar, também, outro tipo de direito, que exerce, ainda mais claramente, uma função garantidora: o direito de provocar, através de recurso a um quarto poder do Estado, a desestabilização e a reconstrução de organizações ou práticas cuja estrutura autoritária ou excludente conflita com as exigências mínimas da democracia e se mostre imune às formas normais de desafio eleitoral.

A organização ou a prática atingida consigna certos cidadãos a uma subjugação duradoura. Destrói a autonomia ciosa que a democracia exige dos cidadãos. Pode ser uma maneira de organizar o trabalho em lojas e repartições, ou de organizar o estudo em escolas, ou de organizar o tratamento em hospitais e asilos. A forma do mal pode ser um confisco radical de poder decisório. Ou uma exclusão que vitima mulheres e minorias. E tanto o agente como o mal erijecem-se, tornando-se praticamente incorrigível pelas formas existentes de contestação interna ou controle democrático externo. A propagação de tais redutos antidemocráticos desmente, na vida cotidiana, as promessas da cidadania.

Caberá, então, não só aos indivíduos ou grupos diretamente afetados mas a qualquer cidadão recurso a uma autoridade. Esta intervém não para instaurar uma situação ideal mas para estabelecer as condições mínimas de controle ou consternação e para abrandar a contradição entre a dignidade do homem-cidadão e a dependência do homem-indivíduo de carne e osso. Trata-se de uma atividade específica, que não se confunde com a função legislativa, de vigiar os governos e de renovar as normas gerais, nem com a função jurisdicional, de interpretar, ainda que de forma construtiva, as leis. Deve, por isso, ser exercida por um poder distinto, constituído por métodos próprios. Seria um colegiado composto de pessoas eleitas pelo voto direto nacional, junto com o presidente da República, ou indicadas pelos demais poderes do Estado.

Parecem invenções extremas esse novo direito e o novo poder que lhe garante o exercício? Mas apenas generalizam soluções já aceitas, sob outros nomes e em formas mais truncadas, em algumas democracias contemporâneas.*

Os direitos normalmente se concebem como respaldos de situações constituídas. Mas o direito de desestabilizar é um direito antidireito, exercido para devolver parte da vida social à sua situação, sempre inerente, de abertura e disponibilidade. Quero-o, como quero toda essa proposta constitucional, para que cada um de nós continue a ser um constituinte depois que a Assembléia Nacional Constituinte acabar.

O problema militar

Todo esforço para mudar o Brasil esbarra na ameaça do veto militar. Não diga isso e não faça aquilo, dizem, senão os militares voltam. Por si só, essa advertência paralisante bastaria para justificar a inclusão da reforma militar numa alternativa programática.

E não é só. Precisamos de Forças Armadas eficazes se quisermos desestimular intervenções ou intimidações estrangeiras e abrir no Brasil um espaço privilegiado para a experimentação social. Nesse artigo, procuro mostrar que as condições para afastar o perigo da tutela militar coincidem com as medidas necessárias para assegurar o espaço experimental.

Nossas Forças Armadas estão hoje sem missão estratégica realista. São fracas, muito fracas demais, para resistir às superpotências. (Nem temos como pensar nisso. Ainda que nos quiséssemos aventurar ao desvario da nuclearização, não poderíamos custear os necessários sistemas de ataque.) São despreparadas demais para organizar a luta guerrilheira nacional que teria que se seguir a uma eventual ocupação do nosso território comandada por grandes potências ou para nos ajudar a reagir ao caos que uma guerra nuclear desfechada em outra parte do mundo produziria. E são numerosas demais para a tarefa de conter qualquer ameaça plausível por parte de país vizinho. Desproporcional a toda função real, o perfil das Forças Armadas é hoje um contra-senso, que anula tentativas de pensamento estratégico sério.

Os sucessivos governos militares subverteram a segurança nacional, acelerando três tentativas que agravam, os efeitos desagregadores da falta de missão e que revertem a linha mestra da história militar moderna. Em lugar de um exército (leiam-se Forças Armadas) representativo de toda a sociedade brasilei-

* Exemplo de práticas que prefiguram a atividade de desestabilização referida no texto é o das injunções estruturais expedidas por juízes federais nos Estados Unidos, mediante as quais o Judiciário reorganiza a estrutura interna de instituições tais como escolas, hospitais e presídios.

ra, temos um exército em que uma casta arrogante, pequeno-burguesa e em grande parte hereditária, comanda uma tropa miserável, ignorante e quase imberbe. Em vez de um exército que cultive a flexibilidade operacional e tecnológica – a diretriz do poderio militar contemporâneo – temos um exército cujos teóricos parecem estar se preparando para encenar a batalha de Verdun no Rio Grande do Sul. Em vez de um exército confiante e desinteressado, temos um exército desmoralizado pela ascendência do SNI* e corrompido pelo uso da carreira militar como trampolim para empregos nas estatais e na empresa privada.

É preciso salvar as Forças Armadas dessas fraquezas subversivas. É preciso dar-lhes uma organização apropriada a tarefas realistas. Assim fazendo, estaremos também impedindo que soldados mal preparados para combater estejam sempre prontos para intervir e tutelar.

Um plano arrojado de reforma militar começaria pela divisão de todas as três armas em duas áreas: o serviço social-militar e a central militar. No serviço social-militar ingressariam os jovens, homens e mulheres, logo que terminassem seus estudos profissionais ou vocacionais. Prestariam uma assistência social obrigatória, de acordo com sua especialização. Construir casas e fábricas, escolas e hospitais, esgotos e canais de irrigação, educar e plantar, oferecer ajuda médica e jurídica – tais seriam as preocupações características do serviço. Ao mesmo tempo, os recrutas aprenderiam um repertório básico de capacidades militares operacionais e tecnológicas. Estariam, portanto, aptos a passar, como reservistas, por uma aprendizagem rápida que os qualificasse a enfrentar as circunstâncias sempre imprevisíveis, e a lutar com as armas sempre mutáveis, da guerra contemporânea.

O recrutamento seguiria a ordem social inversa da atual. Primeiro, viriam os formados, depois os adestrados em alguma técnica manual e só por último os não-adestrados. Recrutar-se-iam estes à medida que se criassem as condições para educá-los dentro do próprio serviço social-militar. Os recrutas mais educados compartilhariam os trabalhos mais humildes. Os oficiais sairiam da reserva, dos setores profissionais em que atuasse o serviço e da central militar que a seguir descrevo. Assim, as Forças Armadas se tornariam mais completamente a imagem do Brasil sem classes sociais, que elas, nos seus melhores momentos, sempre quiseram ser. A juventude das elites teria que servir, e ver, o país real e oculto.

Separada do serviço-militar, existiria a central militar. Seria uma vanguarda de oficiais altamente preparados, responsáveis pelo desenvolvimento de um potencial de capacidades tecnológicas e organizatórias e de um fundo de concepções estratégicas e táticas. Como o próprio serviço social-militar, as ativida-

* Serviço Nacional de Informações (SNI).

des desse núcleo visariam dupla aplicação. De um lado, teriam usos pacíficos, aproveitando as estreitas ligações que sempre vinculam as tecnologias militares e as industriais. Com isso, perpetuaríamos a tradição politécnica do nosso oficialato. De outro lado, à central militar caberia supervisionar a transformação eventual dos recrutas e reservistas do serviço social-militar em determinada força de combate, segundo as exigências e os recursos do momento.

A interação dessa central com o serviço básico ofereceria o máximo de flexibilidade. É verdade que ela não nos permitiria guerrear contra as forças maiores e mais requintadas do mundo. Mas essa limitação resulta da decisão sensata de não planejar um exército pelo qual não podemos pagar, nem pagar por um exército que desatenda a qualquer objetivo estratégico razoável.

Com essa reforma militar, estaríamos mais seguros e, portanto, mais livres para determinar no Brasil, sem coação, o futuro brasileiro. Os meios da segurança serviriam também como armas de democratização. E as condições para um veto militar às decisões da nossa democracia desapareceriam. A central militar não teria o controle efetivo da tropa do serviço social-militar. E este permaneceria descentralizado, formado por gente com cabeça própria e sob o comando de oficiais que não formariam uma corporação fechada.

Nenhuma mudança radical como essa pode ser aceita ou executada de chofre. Mas a toda proposta conseqüente, por mais distante da realidade presente que seja, correspondem formas intermediárias que abrem o caminho entre o que existe e o que se quer. A história das grandes reformas militares do mundo moderno autoriza o arrojo. Todas foram hostilizadas pela grande maioria dos oficiais, que morreram na mesma hostilidade. Todas foram providas por estadistas resolutos, apoiados por um movimento político nacional e assistidos por uma pequena minoria de oficiais esclarecidos. Todas estreitaram, de uma maneira ou outra, o vínculo entre exército e povo. Assim também seja a nossa.

A política das relações pessoais

Nem só de instituições cuida uma política transformadora. A estrutura sutil das relações pessoais também precisa mudar.

"Todas as famílias felizes se parecem", começa um romance famoso, "mas toda família infeliz é infeliz de uma maneira diferente". Talvez o inverso se aplique às nações. Em cada povo prevalecem certas concepções definidoras de um ideal de relações entre as pessoas. Mas essas concepções vivem pervertidas pelas realidades do dia-a-dia. Assim ocorre, com força redobrada, entre nós.

Se tivéssemos que escolher o que há de mais característico num ideal brasileiro de associação humana, talvez pudéssemos localizá-lo no vínculo

obscuro entre duas tendências que, à primeira vista, parecem contrapor-se. Uma dessas tendências é o compromisso para com a delicadeza e a doçura no trato pessoal. É a convicção de que a solidariedade imediata vale mais do que dogmas abstratos. Ao lado dessa devoção à amabilidade, nossa cultura persegue um ideal de grandeza, não no sentido do poderio político ou econômico, mas nas formas boas e ruins do grandioso, do excessivo, dos impulsos que fogem às previsões e às rotinas e que repetem, no plano das realidades humanas, a superabundância e a indisciplina da própria natureza. Só não o vemos mais claramente porque tantas das maiores figuras da nossa alta cultura literária opuseram a esse fascínio pela vitalidade gratuita e desordenada a sóbria ironia do declínio, dos limites e das frustrações.

O cerne mais original da civilização brasileira está na convicção de que há um modo de auto-afirmação que reforça a ternura e a solidariedade em vez de subvertê-las. Há uma maneira de ser doce e grande. Eis uma ambição singular nessa tradição ocidental, em que os caminhos cristãos da caridade tantas vezes pareceram incopatíveis com idéias pagãs de grandeza.

Mas essa visão original vive degradada por forças que, juntas, compõem o purgatório da vida cotidiana no Brasil. Ao contrário do ideal que elas viciam, essas forças nada têm de especificamente brasileiras. São, pelo contrário, o fardo carregado por muitos dos povos que permanecem subjugados a mandões e mandarins.

A sentimentalização do poder. As relações de troca e trabalho no Brasil costumam também ser relações de domínio e dependência. Essas ligações, ao mesmo tempo contratuais e hierárquicas, tornam-se toleráveis pelos sentimentos de fidelidade mútua que aderem ao que de outra forma seriam apenas as exigências frias do mercado. Sentimentaliza-se o poder. Junta-se ao medo e ao interesse, nas mesmas relações, a lealdade e até o afeto. Nessa situação, qualquer demonstração de ternura fica ameaçada de virar servilismo. E toda rebelião parece trair lealdades veneráveis. As mulheres, que são as maiores portadoras das aspirações distintivas da nossa cultura, são ao mesmo tempo, as maiores vítimas dessa confusão entre poder e sentimento. Por isso, a causa feminista no Brasil confude-se com a tentativa de dessentimentalizar o poder.

A alternância entre a rigidez e o apadrinhamento. A onipresença do paternalismo leva à imposição de normas rígidas para evitar que tudo se decida na base do apadrinhamento. Daí o recurso obsessivo às exigências burocráticas, à papelada interminável, à fiscalização centralizada e, de modo geral, à desconfiança militante. Mas o resultado é que as coisas não andam. Para fazê-las andar é preciso lançar mão dos macetes e dos jeitos, que reintroduzem o favorecimento. Como o regime czarista, que foi descrito como o despotismo abrandado pelo assassinato, a prática das relações pessoais no Brasil acaba sen-

do a burocracia suavizada pelo apadrinhamento. Para os que não têm padrinhos ou não querem tê-los, a solução é lutar por um estilo de relacionamento que seja ao mesmo tempo mais informal e mais impessoal. Mas, fora da circunstância do domínio paternalista, o informalismo exige confiança. E a confiança requer um mínimo de autonomia e de igualdade.

A brutalidade para com os estranhos. Entre pessoas que não se conhecem e que, portanto, não se vinculam por relações predeterminadas, predomina uma indiferença que desemboca facilmente na brutalidade. Basta dirigir um automóvel em qualquer grande cidade brasileira para comprová-lo. Para ter a civilidade que falta é preciso poder imaginar as outras pessoas como reais e respeitáveis. É preciso desvalorizar e diminuir as hierarquias e as exclusões que tornaram o estranho literalmente inimaginável. É preciso cultivar com outros fora daqueles contextos densos em que poder, troca e sentimento se sobrepõem.

Para mudar tudo isso, temos que transformar as instituições que perpetuam o cunho hierárquico e excludente da sociedade brasileira. Mas temos que praticar, também, uma política extra-institucional de contestação à qualidade das relações pessoais nos lugares em que as pessoas moram e trabalham: nas famílias e nas escolas, nas fábricas e nas repartições. Pela confrontação e pela experimentação em pequena escala, temos que exigir outro trato e outra vida, baseados no informalismo e na confiança, no hábito do questionamento e na rejeição das hierarquias arraigadas e das divisões permanentes. Temos que subverter quotidianamente as realidades cotidianas. Assim, poderemos começar a ser ternos e grandes, como quer o coração brasileiro.